

LARS CALMFORS

Nationalekonomernas oberoende – en kommentar till Lars Jonung*

I en artikel i föregående nummer av *Ekonomisk Debatt* diskuterar Lars Jonung hur nationalekonomerna ska kunna kombinera rollen som "oberoende bedömare av samhällsutvecklingen" med rollen som rådgivare och experter åt i första hand departement och offentliga myndigheter. Han uttrycker farhågor för en utveckling där ekonomerna i växande utsträckning "hamnar på två stolar" och inte längre kan uppträda med tillräcklig objektivitet i samhällsdebatten.

Det är en grundläggande fråga som Jonung tar upp. Jag delar hans oro över bristen på öppen diskussion inom ekonomkåren om de etiska problemen. Det finns helt uppenbart en målkonflikt. Å ena sidan är en oberoende ställning för forskarna i förhållande till "den offentliga makten" av central betydelse för kvaliteten på samhällsdebatten. Å andra sidan kan samhället ställa berättigade krav på forskarna att deras kunskaper ska komma till direkt användning i det ekonomisk-politiska beslutsfattandet.

Den beskrivna målkonflikten är i viss mån olöslig. Men jag bedömer den ändå som mindre allvarlig än vad Jonung gör. Det finns flera skäl till det.

Problemets allvar

En första fråga är hur man ska definiera den akademiska forskarens huvuduppgift.

LARS CALMFORS är professor och chef vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Han är också ordförande i Ekonomiska Rådet.

Den är inte – som Jonung tycks mena – att delta i den offentliga samhällsdebatten utan i stället att bedriva forskning av hög kvalitet och att sprida kunskap om denna. Att delta i samhällsdebatten är ett – ofta mycket effektivt – sätt att förmedla forskningsresultat. Men vetenskaplig rådgivning åt olika offentliga uppdragsgivare är också ett effektivt och legitimt sätt att utföra denna uppgift.

Jonung hänvisar till hur nationalekonomin riskerar att ta över den "konsultkultur" som sedan länge kännetecknat ämnet företagsekonomi och som lett till mindre betoning av "traditionella forskningsresultat och publikationer i vetenskapliga tidskrifter" än i ämnen med en "mer akademisk kultur". Detta kan nu knappast sägas vara nationalekonomins problem. Tvärtom har ju inriktningen på rent akademisk meritering och internationell publicering i vetenskapliga facktidskrifter kraftigt förstärkts under senare år. Detta brukar framhållas som ett problem inte minst av Jonung själv, därför att yngre nationalekonomer i allt mindre grad tycks intressera sig för de aktuella ekonomisk-politiska problemen (se t ex Jonung [1996]). Det tycks också finnas en viss korrelation mellan vetenskaplig framgång och mer betydelsefulla rådgivarroller bland nationalekonomerna (se IIES [1997]).

De ekonomiska belöningarna för att ingå i olika råd knutna till departement och offentliga myndigheter är vidare i allmänhet ganska små. Detta gäller i synnerhet om man jämför med motsvarande ersätt-

* Jag är tacksam för synpunkter från Anders Björklund, Harry Flam, John Hassler, Assar Lindbeck och Lars Svensson.

ningar för konsultuppdrag i privat sektor eller för internationella organisationer. Arvodet för ett enda föredrag på en fondkommissionärsfirma för en rimligt kompetent professor i nationalekonomi kan många gånger motsvara flera månadsarvoden för olika rådsengagemang i den offentliga sektorn. Den arbetsinsats som rådsengagemangen kräver innebär därför ofta en ren ekonomisk förlust jämfört med alternativa uppdrag.

Det finns en mycket stark tradition bland svenska nationalekonomer att kritiskt granska den ekonomiska politiken. Att göra detta ger helt klart "hög status" inom ekonomikåren. Denna tradition utgör i varje fall än så länge en faktor som i hög grad motverkar de tendenser som Jonung varnar för.

Mina egna erfarenheter härrör från i första hand AMS Vetenskapliga Råd och Finansdepartementets Ekonomiska Råd, där jag varit ledamot respektive är ordförande. Jag tycker inte att de bestyrker Jonungs tes. Sammanträdena i AMS Vetenskapliga Råd har ibland snarast haft karaktären av "holmgångar" mellan å ena sidan en del av rådsmedlemmarna och inbjudna ekonomer och å andra sidan dåvarande generaldirektören Göte Bernhards-son och andra deltagare från AMS (och emellanåt också mellan de vetenskapliga ledamöterna). Jag är själv trots mitt tidigare medlemskap förmodligen den ekonom som offentligt varit mest kritisk mot den förda arbetsmarknadspolitiken (jag har tex föreslagit att Arbetsmarknadsverket bör läggas ner).

Vad gäller Ekonomiska Rådet tycks Jonung mena att medlemskap där skulle uppfattas som ett hinder för att offentligt diskutera den ekonomiska politiken och agera som "opponent mot finansministern". Detta är ett helt orimligt påstående. Jag känner inte till något fall då ledamöter i det Ekonomiska Rådet skulle ha avstått från att debattera med regeringsföreträdare på grund av sitt medlemskap. Tvärtom har rådets medlemmar i en rad

olika sammanhang offentligt kritiserat den ekonomiska politiken, inte minst bristen på effektiva åtgärder mot arbetslösheten.¹ En förklaring till svårigheterna att få deltagare till just de årliga budgetdebatterna i Nationalekonomiska Föreningen är i stället förmodligen den ökade konkurrensen på "debattmarknaden". Det ökade utbudet av debatttillfällen med en oftast spänstigare uppläggning innebär att Nationalekonomiska Föreningen knappast längre uppfattas som ett särskilt attraktivt debattforum.

Slutligen menar jag att Jonungs historieskrivning inte är korrekt. Nationalekonomernas rådgivarroll är inte något nytt fenomen. Under Gunnar Strängs tid som finansminister fanns tex det sk Planeringsrådet där olika tjänstemän regelbundet diskuterade den ekonomiska politiken med ekonomiprofessorer som Erik Lundberg och Assar Lindbeck (och representanter för näringsliv och arbetsmarknadsorganisationer). Erik Lundberg och Erik Dahmén hade viktiga rådgivarroller i SE-banken. Eftersom antalet professorer i nationalekonomi på den tiden var mycket mindre än idag, kan det mycket väl tänkas att *andelen* professorer med rådgivaruppdrag var väl så hög som nu.

Förslag till lösningar

Mina observationer innebär inte att jag vill förringa de problem som Jonung pekar på. Det kan vara *psykologiskt* svårare att offentligt kritisera politiker och tjänstemän som man återkommande träffar i kollegiala former. Det finns all anledning att uppmärksamma denna risk och att re-

¹ Man bör vidare ha klart för sig att Ekonomiska Rådet i första hand fungerar som rådgivare till Finansdepartementets *tjänstemän*. Under de fyra år jag varit ordförande i Ekonomiska Rådet har detta endast sammanträffat med finansministern fyra gånger, varav två varit offentliga seminarier. Statssekreterarna deltar däremot ofta.

flektera över olika möjligheter att minska denna.

En metod som Jonung diskuterar är att forskare som accepterar offentliga rådgivaruppdrag under denna tid ska ta tjänstledigt från sina akademiska positioner. Jag ser två problem med detta. För det första är det inte alls säkert att de som i första hand eftersträvar sådana uppdrag skulle agera så annorlunda: risken att man försöker kvalificera sig för *framtida* uppdrag genom ett "servilt beteende" kvarstår ändå. För det andra skulle förmodligen utbudet av rådgivare med hög akademisk kompetens minska. Detta skulle knappast gå att kompensera genom att departement och myndigheter på samma sätt som organisationer och banker i större utsträckning "anställer egna ekonomer helst med minst docentkompetens på heltid". Utbudet av sådana "permanenta rådgivare" skulle bli alldeles för snävt och förmodligen till stor del komma att bestå av forskare som inte förmår hävda sig i den akademiska konkurrensen. Denna tendens finns redan idag i banker och arbetsmarknadsorganisationer. Problemet skulle med all säkerhet bli ännu större i den offentliga sektorn där löneläget är lägre. Erfarenheterna tycks också visa att de ekonomer som blir permanent anställda som rådgivare i t ex banker och näringslivsorganisationer många gånger snabbt förlorar förmågan – eller viljan – att skilja mellan subjektiva värderingar och "objektiva" forskningsresultat.

Det viktigaste instrumentet för att mildra målkonflikten mellan akademiskt oberoende och det offentligas berättigade krav på kvalificerad vetenskaplig rådgivning är förmodligen en *öppen redovisning* av forskarnas externa uppdrag. En sådan redovisning gör det lättare för utomstående (inte minst massmedia) att bedöma riskerna för "dubbla lojaliteter" och bör också verka starkt disciplinerande på forskarna själva. Ett sådant system tillämpas av t ex Institutet för internationell ekonomi, som i sin årsredovisning sammanfat-

tar forskarnas viktigaste "extramurala aktiviteter" (se IIES [1996, 1997]). Det finns självfallet också all anledning för oss forskare att själva klart redovisa relevanta extrauppdrag när vi deltar i samhällsdebatten på olika områden.

En annan viktig faktor är hur rådgivningsverksamheten organiseras. En dålig modell är det tidigare EFA (Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier) i Arbetsmarknadsdepartementet. I denna ingick såväl forskare som representanter för departementet, för AMS och för arbetsmarknadens parter. Dessa gjorde tillsammans bedömningar av rena forskningsresultat, som enligt min mening blev politiskt influerade (se t ex Calmfors & Forslund [1993 a,b]). Problemet förvärrades dessutom av att i stort sett endast forskare med en positiv syn på den traditionella svenska arbetsmarknadspolitiken kom i fråga som ledamöter. Dessutom förnyades gruppen i mycket långsam takt.

AMS Vetenskapliga Råd utgör också en principiellt mindre lyckad modell, eftersom verkets generaldirektör fungerat som ordförande. Ekonomiska Rådet har enligt min mening en bättre uppläggning, eftersom rådet i sig endast består av forskare (plus Konjunkturinstitutets chef som adjungerad medlem) som arbetar helt självständigt från Finansdepartementet. Dessutom har det hittills funnits en klar strävan att rekrytera ekonomer som står för skilda synsätt.

Andra problem

Även om jag delar uppfattningen att konsekvenserna av forskarnas uppdrag för departement och myndigheter förtjänar en diskussion, finns det enligt min mening värre problem när det gäller forskarnas objektivitet i samhällsdebatten.

Ett första allmänt problem gäller att överhuvudtaget skilja mellan värderingar och "objektiva" forskningsresultat när forskare ger ekonomisk-politiska råd. Det

går att hitta många exempel där national-ekonomer haft svårt att dra gränser mellan forskningsresultat och politiska värderingar, t ex i fråga om skattetryckets höjd eller den offentliga sektorns lämpliga storlek. Ett mer dolt problem är att forskare ofta väljer att avstå från kritik t ex av regeringens politik därför att man av rent ideologiska skäl allmänt sympatiserar med denna. Ett exempel på detta är att många ledande ekonomer 1991–92 avstod från att offentligt kritisera den borgerliga regeringens icke-ackommodationspolitik trots stora tvivel på denna (se Calmfors [1996] för en mer utförlig diskussion). Avsaknaden av en kritisk diskussion av den aktiva arbetsmarknadspolitiken och de stigande offentliga utgifterna bland mer socialdemokratiskt orienterade ekonomer under 1970- och 1980-talen är ett annat exempel.

Ett ytterligare problem som bör diskuteras i detta sammanhang är det missbruk som förekommer av de *adjungerade professurerna* inom ämnet nationalekonomi. En adjungerad professur är en deltids-tjänst som besätts av en person med sin huvudsakliga anställning utanför högskolan och som i regel bekostas av dennes ordinarie arbetsgivare. Innehavaren ska ha professorskompetens men denna kan gälla ett smalare område än vid en vanlig professur.

Ett allmänt problem med de adjungerade professurerna är att dessa ofta blir ett sätt för organisationer eller företag att köpa professorsstatus för någon av sina anställda. Systemet fungerar förmodligen ändå hyfsat inom naturvetenskaperna och de tekniska ämnena. Där är det vanligt att forskare på olika företag verkligen besitter en högre kompetens på smala specialområden än akademiskt verksamma forskare. Det ligger ett stort värde i att universitet och högskolor kan komma i åtnjutande av denna kompetens. Men inom samhällsvetenskaper som nationalekonomi är situationen mycket annorlunda. De ekonomer som lämnar högskolan för mer

praktiska befattningar förvärvar nästan aldrig en djupare kunskap inom ett avgränsat område. De blir i stället ”generallister” och allmänna samhällsdebattörer.

Problemet är att olika organisationer inom en samhällsvetenskap som nationalekonomin genom de adjungerade professurerna kan köpa vetenskaplig legitimitet för sina företrädare. Den formella kompetensprövning som sker är ofta ett hån: det brukar gå till så att kandidaternas ”kompisar” på högskolan väljer sakkunniga som i förväg tillfrågats om de kommer att kompetensförklara personen i fråga. När denne (det har hittills uteslutande varit fråga om män) sedan utnämnts till adjungerad professor brukar epitetet adjungerad snabbt glömmas bort. I stället uppträder den adjungerade professorn i olika sammanhang som vetenskapligt meriterad professor och ger därmed helt fel signal till omgivningen om sina kunskaper. Detta är ett allvarligt problem, eftersom det leder till att vetenskapligt dåligt underbyggda slutsatser ofta förs fram som ”vetenskapliga sanningar”. Detta kan bidra till en allmän misstro mot ekonomer. Anledningen till att frågan inte diskuteras mer öppet är tyvärr de vänskapsband som finns mellan akademiska ekonomer och de tidigare kollegor som övergått till mer praktisk verksamhet i näringsliv och organisationer. (För min egen del kan detta problem komma att bli betydligt mindre sedan dessa rader publicerats).

Slutsatser

Även om jag inte ser lika allvarligt på målkonflikten mellan akademiskt oberoende och vetenskaplig rådgivning åt departement och myndigheter som Jonung, delar jag hans uppfattning att problemet måste uppmärksammas. En öppen redovisning av forskarnas externa uppdrag och institutionella former för rådgivningen som skapar en tydlig rågång mellan rådgivare och praktiker är viktiga meto-

der att mildra målkonflikten. Men det viktigaste är förmodligen att frågorna diskuteras öppet inom ekonomkåren, så att det finns en tillräcklig medvetenhet om dem. En sådan diskussion bör inte begränsas bara till frågan om vetenskaplig rådgivning till den offentliga sektorn utan också ta upp mer allmänna etiska frågor om hur forskaren ska göra åtskillnad mellan värderingar och forskningsresultat i samhällsdebatten. En annan central fråga är hur man ska säkerställa att en bredare allmänhet kan skilja mellan mera allmänna samhällsdebattörer och forskare som också kan tillföra vetenskapliga perspektiv.

Referenser

- Calmfors, L, [1996], "Nationalekonomernas roll under det senaste decenniet – vilka är lärdomarna?", i Jonung, L, *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*, IVA och Ekerlids förlag, s 225–254.
- Calmfors, L & Forslund, A, [1993a], "Missvisande forskningsrapport om arbetsmarknadspolitiken", *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 6, s 559–566.
- Calmfors, L & Forslund, A, [1993b], "Kritiken mot EFA-rapporten är berättigad", *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 8, s 744-748.
- Jonung, L, [1996], "Inledning", i Jonung, L, (red), *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*, IVA och Ekerlids förlag, s 9–31.
- Jonung, L, [1997], "Var finns den oberoende professorn?", *Ekonomisk Debatt*, årg 25, nr 7.
- IIES, [1996], *Annual Report of the Institute for International Economic Studies 1995–96*, Stockholms universitet.
- IIES, [1997], *Annual Report of the Institute for International Economic Studies 1996–97*, Stockholms universitet.